

ROBERTO VONA
LUCIA SPAGNUOLO VIGORITA
MARCELLA VULCANO

VERSO MODELLI DI IMPRESA ETICA E SOSTENIBILE AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA E RILANCIO AZIENDALE

L'amministrazione giudiziaria si configura come uno strumento di prevenzione e risanamento delle imprese, capace di favorire un cambiamento organizzativo verso un business più etico e sostenibile. Attraverso l'esame di casi giudiziari nei settori della logistica, moda e food delivery, lo studio dimostra come l'intervento giudiziario possa stimolare le aziende a rivedere i propri assetti organizzativi, implementare modelli di compliance 231, rafforzare i controlli interni e migliorare la gestione della catena di fornitura. L'obiettivo è non solo bonificare la singola impresa, ma innescare un processo virtuoso di legalità che coinvolga interi settori, promuovendo una cultura aziendale improntata a trasparenza, integrità e sostenibilità.

LEGALITÀ D'IMPRESA//CORPORATE GOVERNANCE//ETICA AZIENDALE//SUPPLY CHAIN SOSTENIBILE



ROBERTO VONA

è Professore Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Università Federico II di Napoli, è ideatore e Delegato SIMA per il Coordinamento scientifico del Festival del Management.

LUCIA SPAGNUOLO VIGORITA

è Magistrato presso la Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano.

MARCELLA VULCANO

è Fondatrice dello Studio Legale Vulcano, Avvocato del Foro di Milano e componente della Commissione Giustizia Penale dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

INTRODUZIONE

Il contributo analizza l'istituto dell'amministrazione giudiziaria, disciplinata dall'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011, c.d. codice antimafia, con particolare riguardo al rapporto tra competitività dei sistemi di impresa e tutela delle regole a cui il funzionamento di tali sistemi deve conformarsi per assicurarne la sostenibilità e l'equità nel tempo.

Il lavoro è strutturato in tre parti. La prima parte è dedicata a un inquadramento giuridico del diritto della prevenzione e alle sue potenzialità espansive come strumento di prevenzione e contrasto, non solo della criminalità organizzata ma anche dei reati lucrogenetici. La seconda parte illustra la prassi giurisprudenziale prodotta in merito dall'Autorità giudiziaria milanese, con

particolare riferimento alla recente casistica in ambito appalti di servizi ad alta intensità di manodopera, che hanno riguardato grandi marchi della moda e colossi della logistica per aver agevolato soggetti terzi indagati del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previsto e punito dall'art. 603-*bis* c.p. (e, in alcuni casi, dei reati di riciclaggio ed evasione fiscale). La terza parte approfondisce le implicazioni dell'istituto, come cioè un evento *disruptive* come quello dell'amministrazione giudiziaria possa generare, come effetto immediato, l'accelerazione del cambiamento verso un business più etico e sostenibile, provocando importanti ricadute sulle funzioni principalmente coinvolte nel perimetro della misura (procurement, compliance, legale, internal audit).

Particolare attenzione è riservata al piano rimediante adottato dalle imprese, all'importanza degli adeguati assetti organizzativi e della compliance 231, al ruolo della funzione procurement per implementare pratiche sostenibili, dirette a prevenire e gestire i rischi – anche reputazionali – con una visione più estesa, che guarda oltre la singola impresa e orienta gli sforzi verso la supply chain e l'industria di riferimento nel suo insieme. Nel corso della misura, l'amministratore giudiziario si assicurerà che la società intraprenda un percorso diretto a riprogettare in senso complessivo struttura e processi aziendali, attraverso la profonda revisione dell'assetto organizzativo, della governance, delle policy aziendali e l'elaborazione e adozione di soluzioni idonee e compatibili con i necessari obiettivi di profitto. Gli autori, infine, spiegano come l'amministrazione giudiziaria, quale leva per un business etico e sostenibile, abbia adempiuto ai suoi fini e quali conclusioni si possono trarre per una riflessione in tema di gestione delle imprese.

DIRITTO DELLA PREVENZIONE E POTENZIALITÀ

La legislazione in materia di misure di prevenzione è stata tradizionalmente caratterizzata da una notevole stratificazione normativa e da un'estrema episodicità degli interventi legislativi, spesso fondati sull'emergenza e su esigenze politico-criminali contingenti e, in ogni caso, al di fuori di una visione organica e sistematica complessiva. Ciò ha dato vita a un articolato normativo reso ancor più complicato da una serie di interventi della Corte costituzionale, oltre che da una serie di pronunce della Cassazione, anche a Sezioni Unite. All'esigenza di una sistemazione organica della disciplina delle misure di prevenzione ha risposto il legislatore con il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, adottato con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (di seguito anche "codice antimafia" o "cam") che costituisce, dunque, il punto di approdo di un tormentato percorso legislativo che la materia di prevenzione ha compiuto in oltre un secolo e mezzo per contrastare fenomeni associativi di stampo mafioso¹.

L'opera del legislatore in materia di misure di prevenzione non si è però arrestata al 2011. L'intervento più significativo di novellazione del codice antimafia è stato realizzato con la l. 17 ottobre 2017, n. 161². Una riforma organica che non si è limitata a intervenire sulla disciplina sostanziale e processuale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ma che si è estesa all'amministrazione, gestione e destinazione dei beni confiscati e al regime di tutela dei terzi. Il filo conduttore della riforma è stato la ricerca di un bilanciamento tra l'esigenza di garantire un'efficace prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale e il libero esercizio dell'attività d'impresa. Il legislatore, di fronte all'espansione delle mafie anche in territori cosiddetti non tradizionali e alla loro abilità

¹ Per un inquadramento storico e sistematico delle misure di prevenzione cfr. Basile, F. (2021), *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, II ed., Giappichelli, Torino, pp. 1-28.

² L. 17 ottobre 2017, n. 161 contenente "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate", entrata in vigore il 19 novembre 2017.

a insinuarsi in realtà imprenditoriali sane, ha introdotto nuovi e più duttili strumenti, alternativi a quelli classici del sequestro e della confisca che, per la verità, non sempre si sono rivelati efficaci per afferrare il diversificato fascio di rapporti collusivi tra mafie e imprese (Conzo, Roberti e Vona, 2017).

Con la riforma del codice antimafia, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento giuridico l'amministrazione giudiziaria³ (art. 34 cam) – di cui si parlerà più dettagliatamente nei paragrafi che seguono – e il controllo giudiziario delle aziende (art. 34-bis cam). La novella del 2017 ha potenziato così le misure di bonifica aziendale, alternative al sequestro e alla confisca, nella convinzione che un'efficace strategia di prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle attività economiche debba conciliarsi con l'opposta esigenza di salvaguardare i preminenti interessi collettivi che trovano soddisfacimento e tutela nell'esercizio dell'attività imprenditoriale. Si tratta di strumenti diretti al recupero di realtà economiche che, seppure incise da tentativi di infiltrazione mafiosa, manifestano ancora un grado di autonomia gestionale dalle consorterie criminali. La *ratio* normativa è quella di recuperare quelle imprese che presentano un core business non ancora totalmente compromesso e, anzi, sufficiente a consentire un'attività economica corretta, risultando pertanto meritevoli di un intervento eterodiretto da parte dello Stato, volto alla bonifica delle situazioni di illegalità e di interferenza con soggetti o gruppi criminali, nella prospettiva di un reinserimento nel circuito dell'economia legale.

Il progressivo allargamento di un modello terapeutico rispetto alle aziende vulnerabili ai condizionamenti criminali, a scapito di quello

meramente ablatorio, dunque, corrisponde anche al mutamento che da diversi anni si registra nei rapporti tra imprese e organizzazioni criminali (Visconti, 2019; Conzo e Vona, 2014). Una tendenza che si è sviluppata anche sul fronte amministrativo: si pensi al sistema delle informazioni antimafia interdittive, strumento cautelare di massima anticipazione della soglia di difesa sociale; al modello di responsabilità degli enti disegnato dal d.lgs. n. 231/2001; alle misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio delle imprese, introdotte con il d.l. n. 90/2014 (conv. con mod. in l. 11 agosto 2014, n. 114), disposte esclusivamente in funzione anti-corruttiva e orientate alla completa esecuzione delle prestazioni oggetto di uno specifico contratto pubblico di appalto; alle misure che operano sul piano reputazionale, come i protocolli di legalità e i *compliance program*; alle norme sul rating aziendale del codice dei contratti pubblici e altri strumenti a carattere preventivo preesistenti.

In una direzione sempre meno repressiva e più allargata e dialogante si è posto anche il d.l. n. 152/2021 (convertito con modificazioni dalla l. n. 233/2022), che ha apportato importanti modifiche con l'introduzione nell'impianto del codice antimafia dell'art. 94-bis, che disciplina il nuovo istituto della prevenzione collaborativa, applicabile dal Prefetto quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale.

Si è andata progressivamente affermando, quindi, una linea evolutiva dell'ordinamento che, sia in ambito giurisdizionale sia amministrativo, di pari passo con il superamento di un approccio esclusivamente punitivo e repressivo al crimine

3 L'antecedente storico delle misure patrimoniali non ablatorie è rappresentato dalla sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche, inserita all'art. 3-*quater* della l. n. 575/1965 dal d.l. n. 306/1992, conv. con modif. dalla l. n. 356/1992, allo scopo di ostacolare l'infiltrazione e la strumentalizzazione di talune attività economiche lecite da parte delle organizzazioni criminali, a prescindere dall'accertamento della responsabilità del titolare, nonché di sottrarre al terzo esercente l'attività agevolatrice il frutto della commistione di interessi tra la propria attività economica lecita e l'attività illecita altrui. In seguito all'abrogazione della l. n. 575/1965 avvenuta con l'entrata in vigore del d.lgs. 159/2011, gli artt. 3-*quater* e 3-*quinqies* sono stati trasfusi nell'art. 34 del nuovo codice antimafia (collocato all'interno del Capo V dedicato alle "Misure di prevenzione diverse dalla confisca") il quale, tuttavia, pur innovandone la denominazione in "amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche", aveva lasciato immutato l'istituto sotto il profilo sia formale che sostanziale. La l. n. 161/2017, che ha rappresentato l'opera più significativa di novellazione del codice antimafia, ha ridisegnato completamente l'istituto dell'amministrazione giudiziaria e, tra le altre cose, ha inserito tra i c.d. reati spia la fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. In questo modo l'amministrazione giudiziaria è divenuta uno strumento notevolmente efficace anche nel contrasto alle condotte previste e punite dall'art. 603-bis c.p., come testimoniato dalla recente prassi applicativa del Tribunale di Milano.

organizzato, tende all'individuazione di svariati strumenti alternativi di tipo preventivo e di controllo, calibrati sul diverso grado di interferenza criminale, che mirano, sulla base di un giudizio prognostico, a salvaguardare la continuità dell'attività dell'impresa nella prospettiva di una sua bonifica e successiva riabilitazione.

CRIMINALITÀ ECONOMICA E APPLICAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA

Negli ultimi anni le potenzialità espansive del diritto della prevenzione hanno generato un'evoluzione applicativa da parte della giurisprudenza, che ha visto estendere tali misure ai soggetti portatori di una pericolosità qualitativamente diversa da quella che tradizionalmente il sistema di prevenzione si è posto l'obiettivo di contenere. I tribunali della prevenzione hanno cominciato, infatti, ad applicare le misure *ante delictum* anche ai casi di evasione fiscale, truffa, bancarotta, corruzione ecc., ai casi, cioè, di criminalità economica in senso stretto, ai c.d. colletti bianchi, ciò a prescindere da influenze e condizionamenti mafiosi⁴.

Tale prassi è stata poi assecondata dal legislatore con l'introduzione, a opera della l. n. 161/2017, di una specifica fattispecie di pericolosità – la nuova lett. i-bis) dell'art. 4 codice antimafia – costruita attorno ad alcuni gravi reati contro la Pubblica Amministrazione⁵. Ed è proprio in questo orizzonte applicativo che si esplica pienamente l'efficacia della "prevenzione mite"⁶ (Roia, 2018). Non v'è dubbio, infatti, che una misura patrimoniale con finalità recuperatoria costituisca uno strumento di sicura efficacia nel contrasto della criminalità da profitto.

Lo strumento che può essere utilizzato nei confronti delle persone giuridiche, anche a prescindere da influenze e condizionamenti mafiosi,

è l'amministrazione giudiziaria. Si tratta di una misura di prevenzione di carattere patrimoniale, finalizzata a contrastare l'infiltrazione criminale nel tessuto imprenditoriale e, in ultima analisi, nel libero mercato. I presupposti oggettivi dell'amministrazione giudiziaria sono individuati dal comma 1 dell'art. 34 del codice antimafia e sono ancorati alla sussistenza di uno standard probatorio particolarmente lieve, individuato dal legislatore nella presenza di "sufficienti indizi".

Presupposti per l'applicazione

In primo luogo, l'amministrazione giudiziaria può essere disposta, allorché "sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale". In secondo luogo, la misura *de qua* potrà essere applicata qualora ricorrano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio dell'attività economica abbia carattere ausiliario o agevolatorio rispetto all'attività di due categorie di soggetti:

- coloro nei cui confronti sia stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale *ex art. 6* del codice antimafia (come ad esempio, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza) e quella di cui all'art. 24, che disciplina l'istituto della confisca di prevenzione;
- le persone che sono sottoposte a procedimenti penali per i seguenti reati:
 - i delitti di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), b) e i-bis), del codice antimafia, tra i quali si annoverano il reato di associazione mafiosa *ex art. 416-bis c.p.*, i reati di cui all'art. 51, comma 3-bis c.p.p., la truffa ai danni dello stato di cui all'art. 640-bis c.p., nonché

⁴ Sulla definizione di white collar crimes e di "criminalità economica" cfr. Sutherland, E.H. (1987); Mucciarelli, F. (2018).

⁵ Per alcune osservazioni critiche sull'introduzione della lett. i-bis) si vedano Maiello, V. (2018). "La corruzione nel prisma della prevenzione *ante delictum*." *DisCrimen*, 4 dicembre; Maugeri, A.M. (2018). "La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione." *Arch. pen. (web)*, suppl. al n. 1, p. 327 ss.

⁶ L'espressione è del Presidente del Tribunale di Milano F. Roia e sta a indicare la forma più blanda di prevenzione costituita dal controllo giudiziario.

- il delitto di associazione per delinquere *ex art.* 416 c.p., finalizzato alla commissione di specifici delitti contro la Pubblica Amministrazione;
- i delitti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex art.* 603-*bis* c.p., i reati di estorsione, di usura, nonché i delitti di riciclaggio e di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p.

L'attività dell'impresa proposta non deve essere in sé per sé un'attività illecita. La *ratio* della misura preventiva è quella di impedire la commistione di interessi di imprese sane con quelli di realtà imprenditoriali intrinsecamente criminose. Parimenti, ad avviso della giurisprudenza, neppure è necessario che sia illecita l'attività del soggetto agevolato, essendo sufficiente che nei confronti di quest'ultimo sia stata anche solo proposta l'applicazione di una misura di prevenzione, o – ancora – che sia stata iscritta nei suoi confronti una notizia di reato per taluna delle fattispecie menzionate dall'art. 34 del codice antimafia.

In ultimo, presupposto negativo per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria è l'insussistenza dei requisiti per disporre il sequestro e la confisca, cioè una misura di prevenzione patrimoniale nei confronti del soggetto che svolge l'attività avente carattere agevolatorio. Nel caso in cui, infatti, quest'ultimo fosse un prestanome del soggetto agevolato, i beni potrebbero essere oggetto di sequestro e di confisca di prevenzione, che può coinvolgere tutto il patrimonio di cui il soggetto possa, anche indirettamente, disporre. La finalità della misura non è repressiva, non è diretta a punire l'imprenditore intraneo all'associazione criminale o nei cui confronti penda un procedimento penale, ma è preventiva, volta cioè a contrastare la contaminazione antigiusdittica di imprese sane, attraverso un percorso di emendatio guidato dall'organo tecnico del Tribunale, ossia l'amministratore giudiziario.

Quanto ai presupposti soggettivi, è necessario che l'impresa agevolatrice (*rectius*, le persone fisiche che, all'interno della società, sono dotate di poteri decisori, di controllo ovvero di rappresentanza) abbia tenuto

una condotta colposa. Secondo il Tribunale di Milano, è necessario che la società abbia violato le “normali regole di prudenza e buona amministrazione imprenditoriale”, che possono coincidere con quelle contenute nel codice etico di cui la stessa si è dotata ovvero delle comuni norme che deve tenere “un soggetto, che opera a un livello medio-alto nel settore degli appalti di opere e/o servizi”. Diverso, invece, è il caso in cui l'impresa agevolatrice abbia piena consapevolezza e volontà di agevolare l'attività criminosa di terzi. In tal caso, difatti, essendo la condotta tenuta dall'impresa rimproverabile a titolo di dolo, a quest'ultima potrebbe essere contestato il concorso nel reato posto in essere dall'impresa agevolata o il favoreggiamento dell'altrui condotta criminosa. In estrema sintesi, l'azienda e i suoi titolari devono essere terzi rispetto al soggetto agevolato, devono essere del tutto estranei alla dinamica delittuosa e non devono avere agevolato volutamente la commissione dei reati presupposto della misura. L'ampia formulazione impiegata dal legislatore circa i presupposti oggettivi dell'amministrazione giudiziaria ha lasciato aperta la possibilità al giudice di disporre la misura nei confronti di imprese che, pur agevolando la commissione di uno dei reati appena sopra richiamati, siano del tutto estranee a condizionamenti mafiosi. Di tale nuovo orizzonte applicativo, concretizzatosi dapprima nella prassi e successivamente assecondato dal legislatore, la giurisprudenza ambrosiana, organo proponente compreso, si è fatta promotrice al punto che, negli ultimi anni, si è registrata una vera e propria deflagrazione applicativa dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 anche rispetto a enti che, pur essendo estranei al giogo mafioso, abbiano agevolato la commissione di reati economici.

Presupposto fondamentale per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria è la presenza di un'agevolazione che abbia il carattere della stabilità. Se l'agevolazione non fosse perdurante, bensì solo occasionale, si applicherebbe infatti la misura più lieve del controllo giudiziario (applicabile solo in caso di condizionamento mafioso) in ottemperanza al principio di proporzionalità e adeguatezza fra situazione concretamente accertata e applicazione

della misura di prevenzione patrimoniale, che caratterizza tutto l'ordinamento positivo secondo quanto indicato dalla sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale (2019). Più precisamente, la giurisprudenza milanese ritiene applicabile l'amministrazione giudiziaria, nell'ipotesi della c.d. impresa agevolatrice, laddove la condotta di agevolazione da parte della società – da valutare alla luce dei comportamenti posti in essere dalle persone fisiche dotate di potere di decisione, rappresentanza e controllo – sia negligente, imprudente, ovvero imperita. Nell'amministrazione giudiziaria, il Tribunale della prevenzione con il decreto che dispone la misura rimprovera all'ente di non aver predisposto quegli accorgimenti preventivi necessari e idonei a incidere sul rischio che la propria attività economica possa agevolare soggetti nei confronti dei quali sia stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale, oppure nei cui confronti penda un procedimento penale per un delitto appartenente a un catalogo individuato *ope legis*.

Soggetti proponenti e contenuto del decreto

Ai sensi dell'art. 17, comma 1 del d.lgs. n. 159/2011, i soggetti titolati ad avanzare la richiesta di amministrazione giudiziaria nei confronti di un'impresa sono: il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto; il Questore; il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia. Tali soggetti possono presentare la proposta al Tribunale competente, quando a seguito di taluno degli accertamenti individuati dall'art. 34 cam⁷ ritengano sussistenti i presupposti per l'applicazione della misura.

Qualora il Tribunale competente ritenga sussistenti i presupposti oggettivi e soggettivi stabiliti dalla norma dispone, con decreto motivato, l'amministrazione giudiziaria delle aziende e dei beni utilizzabili per lo svolgimento delle attività. Con lo stesso decreto, il Tribunale nomina un giudice delegato e un amministratore giudiziario,

figura quest'ultima che riveste un ruolo centrale nello svolgimento della misura. Quanto alle concrete modalità di esecuzione della misura, all'amministratore giudiziario, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 34, comma 3, del codice antimafia, sono attribuiti ampi poteri, che si distinguono a seconda della tipologia di impresa sottoposta alla misura di prevenzione:

- qualora si tratti di impresa individuale, l'amministratore giudiziario esercita tutte le facoltà che spettano ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura di prevenzione;
- qualora l'impresa sia esercitata in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione, nonché agli altri organi sociali, sulla base delle modalità stabilite dal Tribunale, tenendo in considerazione le esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa.

Versione "light" e principio di proporzionalità

Dalla norma si evince che è prevista una facoltà e non un obbligo di assunzione da parte dell'amministratore giudiziario anche dell'attività tipica dell'impresa. Pertanto, all'esito di una scelta ponderata da parte del Tribunale, è consentito un intervento nella gestione societaria non assorbente, sul piano dell'impossessamento totale dell'attività di impresa.

La giurisprudenza del Tribunale di Milano – sulla base del principio di proporzionalità e adeguatezza citato – ha preferito una versione light della misura, con modalità di affiancamento e lasciando l'ordinario esercizio di impresa in capo alla governance societaria, in tutti quei casi in cui per le finalità di ricostruzione organizzativa e rilegittimazione dell'impresa non vi fosse la necessità di assumere in seno all'amministrazione giudiziaria anche il normale svolgimento dell'attività di gestione. L'impostazione dei giudici meneghini è indicativa della grande considerazione del principio

⁷ Si tratta delle indagini patrimoniali di cui all'art. 19 cam, degli accertamenti volti alla verifica dei pericoli di infiltrazione mafiosa ex art. 92 cam ovvero di quelli compiuti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

costituzionalmente garantito del libero esercizio dell'attività imprenditoriale e dell'esigenza avvertita dal Tribunale di tutelare il settore economico e imprenditoriale interessato dalla misura.

Il decreto individua poi i contenuti della misura di prevenzione, in conformità al principio di proporzionalità, alla luce delle concrete esigenze di "bonifica" riscontrate del settore societario colpito e delle dimensioni dell'impresa, tenuto conto della primaria necessità di garantire la continuità aziendale e i livelli occupazionali e di restituire un'azienda pienamente operativa, affrancata dalle ingerenze criminali, nel circuito del libero mercato. All'amministratore giudiziario è affidato il delicato compito di "spiegare" gli obiettivi dell'amministrazione giudiziaria agli organi gestori e di impostare un rapporto di collaborazione diretto a stimolare l'impresa ad adottare in via autonoma le misure di risanamento, laddove possibile, in armonia con le finalità della misura di prevenzione e con le coordinate tracciate dal Tribunale, a cui la società dovrà attenersi, ben potendo il Tribunale, in caso di mancata collaborazione, inasprire la misura con lo spossamento degli organi gestori e l'assunzione da parte dell'amministratore giudiziario anche dell'attività tipica dell'impresa. La strategia sottesa all'amministrazione giudiziaria ha come obiettivo quello di incentivare comportamenti di riorganizzazione dell'impresa, indirizzandola verso un nuovo modello di gestione e organizzativo univocamente orientato a favorire situazioni di trasparenza e a impedire future disfunzioni di illegalità come quelle che hanno condotto all'applicazione della misura.

Come sarà diffusamente esposto nei successivi paragrafi, il percorso di rilegittimazione e riqualificazione organizzativa attuato dalle società, sotto la guida e la supervisione dell'amministratore giudiziario, è stato per lo più premiato dall'Autorità giudiziaria, spesso anche con la revoca anticipata della misura rispetto alla durata inizialmente fissata dal decreto⁸.

LA CASISTICA GIUDIZIARIA NEI SETTORI LABOUR INTENSIVE

Negli ultimi anni numerose società, nazionali e internazionali, sono state sottoposte ad amministrazione giudiziaria soprattutto per non aver svolto un'attività di vigilanza e controllo sulle terze parti. Ciò in quanto si registra una sempre maggiore inclinazione delle imprese operanti nei settori ad alta intensità di manodopera a esternalizzare alcune fasi della produzione e/o della lavorazione (ad esempio, logistica, movimentazione merci, facchinaggio, trasporto, assemblaggio) mediante il ricorso a società terze.

Di recente il Tribunale di Milano ha sottoposto ad amministrazione giudiziaria alcune imprese operanti nel settore manifatturiero per aver agevolato soggetti terzi indagati del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previsto e punito dall'art. 603-bis c.p.⁹. I giudici della Sezione Autonoma Misure di Prevenzione hanno rimproverato a quattro grandi case della fashion industry un omesso controllo sulla propria catena di fornitura, cioè di non aver verificato la reale capacità imprenditoriale delle

8 L'art. 34 cam prevede che l'amministrazione giudiziaria dei beni venga adottata per un periodo non superiore ad un anno e che possa essere prorogata di ulteriori sei mesi per un periodo massimo, inderogabile, non superiore complessivamente a due anni, a richiesta del Pubblico Ministero e d'ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzia la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura. Prima della scadenza del termine fissato nel decreto che dispone la misura, il Tribunale, nel contraddittorio delle parti, in camera di consiglio può disporre la revoca anche anticipata, l'eventuale rinnovo, l'applicazione del controllo giudiziario ex art. 34-bis cam, o disporre la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. Alla camera di consiglio partecipano il giudice delegato e il Pubblico Ministero. Avverso tali provvedimenti è ammesso ricorso alla Corte d'appello e avverso il decreto della Corte d'appello è ammesso ricorso in cassazione.

9 L'attuale formulazione dell'art. 603-bis c.p. (rubricato "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro") è stata operata con la l. n. 199/2016 la cui novità più significativa è costituita dalla punibilità autonoma del datore di lavoro colpevole dello sfruttamento di persone in stato di bisogno, anche a prescindere dalle modalità di reclutamento, nonché dall'inserimento di tale fattispecie incriminatrice nel catalogo dei reati presupposto ex d.lgs. n. 231/2001, per cui l'ente è chiamato a rispondere qualora il delitto ex art. 603-bis c.p. sia commesso nel suo interesse o vantaggio. L'inserimento dell'art. 603-bis c.p. tra i reati catalogo e presupposto per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria si deve alla legge di riforma del codice antimafia n. 161/2017.

aziende sub-appaltatrici omettendo, peraltro, la vigilanza mediante ispezioni per verificare le reali condizioni di lavoro. A parere degli organi inquirenti, le aziende fornitrici disporrebbero solo nominalmente di adeguata capacità produttiva e possono competere sul mercato solo esternalizzando a loro volta le commesse a opifici cinesi, i quali riescono ad abbattere i costi ricorrendo all'impiego di manodopera irregolare e clandestina in condizioni di sfruttamento. Negli stabilimenti di produzione effettiva e non autorizzata è stato riscontrato che la lavorazione avveniva "in condizione di sfruttamento (pagamento sotto soglia, orario di lavoro non conforme, ambienti di lavoro insalubri), in presenza di gravi violazioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro (omessa sorveglianza sanitaria, omessa formazione e informazione), nonché ospitando la manodopera in dormitori realizzati abusivamente ed in condizioni igienico sanitarie sotto minimo etico"¹⁰.

L'Autorità giudiziaria rilevava una generalizzata carenza di modelli organizzativi ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e un sistema di internal audit fallace da parte dei grandi marchi, con ciò ravvisando i presupposti di cui all'art. 34 del codice antimafia, in quanto le carenze organizzative e i mancati controlli avevano agevolato colposamente soggetti raggiunti da corposi elementi probatori in ordine al delitto di cui all'art. 603-bis c.p.

Nello stesso senso si è – altrettanto recentemente – espresso il Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, con riferimento ad alcune imprese operanti nel settore dei trasporti nelle quali si è appurato lo stabile ricorso a manodopera alle dipendenze di terze parti con connesse elusioni fiscali e deteriori condizioni lavorative. Più in particolare, tali provvedimenti si inserivano in un più ampio filone di indagini della Procura di Milano che ha interessato svariati operatori del comparto della logistica. Si trattava di un fenomeno fraudolento caratterizzato dalla presenza di enti, costituiti sotto

forma di cooperative, consorzi o società di capitali, con ingente forza lavoro che fungevano da "meri serbatoi di manodopera" nei confronti di società committenti per il tramite di simulati contratti di appalto di servizi di facchinaggio, logistica e trasporto a basso costo, determinando così un'illecita somministrazione di manodopera.

Tra gli elementi ovvero fattispecie illecite di tali realtà societarie sono stati riscontrati:

- la durata, trattandosi di entità generalmente a vita breve che si avvicendavano nel tempo (circa due anni);
- la transumanza dei lavoratori da una società all'altra;
- la ricorrenza di prestanome quali rappresentanti legali;
- la ricorrenza delle sedi legali e riconducibilità alle medesime compagini gestionali (link oggettivi e soggettivi);
- la sistematica omissione di versamenti IVA;
- l'ingente forza lavoro a fronte di flussi di contributi previdenziali esigui;
- l'assenza di rischio di impresa in capo agli appaltatori, in quanto gli appalti erano da un punto di vista economico completamente gestiti dal committente;
- l'assenza di procedure di qualificazione e assegnazione degli appalti che causavano sacche di discrezionalità negli affidamenti alimentando fattispecie corruttive, ossia dazioni di denaro da società fornitrici a soggetti apicali della società committente.

Secondo l'ipotesi degli inquirenti i meccanismi descritti sarebbero stati "colposamente alimentati" dalle stesse società committenti che, mancando di idonei presidi organizzativi, non sarebbero state in grado di prevenire il rischio di agevolazione dei soggetti titolari effettivi di tali consorzi e società,

¹⁰ Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione: decreto 15 gennaio 2024, n. 1/24, Pres. Fabio Roia, Giudice estensore Giulia Cucciniello, Alviero Martini SPA; decreto 3 aprile 2024, n. 10/24, Pres. e Giudice estensore Paola Pendino, Giorgio Armani Operation SPA; decreto 6 giugno 2024, n. 12/24, Pres. Paola Pendino, Giudice estensore Giulia Cucciniello, Manufactures Dior Srl; Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decreto 8 luglio 2025 Pres. Paola Pendino, Giudice estensore Giulia Cucciniello, Loro Piana Spa.

permettendo dunque il perpetrarsi degli illeciti e beneficiando al contempo di risparmi sui costi degli appalti per garantire sul mercato prezzi competitivi.

Da qui l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria da parte del Tribunale di Milano, per il quale alle società committenti sarebbe stata addebitabile una colpa in organizzazione, non avendo le stesse previsto alcun presidio idoneo a selezionare i fornitori di servizi di facchinaggio e trasporto in modo da evitare che gli stessi fossero meri serbatoi di personale. Si rimproverava quindi alle società committenti di non aver messo in atto controlli volti a garantire l'effettività della compagine societaria e un'adeguata struttura organizzativa dei fornitori, la regolarità fiscale e previdenziale degli stessi, e a impedire ipotesi di ingerenza del committente nella gestione dei dipendenti dei fornitori impiegati negli appalti.

Secondo la ricostruzione del Tribunale, la condotta agevolatoria, in quanto connessa alla strutturale ed endemica organizzazione del lavoro da parte delle società interessate, nonché funzionale a realizzare una massimizzazione dei profitti – anche a costo di instaurare stabili rapporti con soggetti dediti professionalmente all'evasione fiscale e al riciclaggio dei relativi proventi – si presentava come condotta stabile e perdurante nel tempo, integrando appieno il presupposto indicato dalla norma, rappresentato da attività di agevolazione del riciclaggio, oltre che di connesse attività di sfruttamento di manodopera ex art. 603-bis c.p.

IMPLICAZIONI SULLA GOVERNANCE E SUL MANAGEMENT

L'amministratore giudiziario, all'esito dell'analisi documentale e fattuale dell'organizzazione aziendale, del sistema di attività gestoria e dei presidi di controllo, indica alla società destinataria della misura una serie di correttivi, sostanziali e strutturali, che spesso coinvolgono plurime aree di interesse e funzioni, al fine di colmare i deficit riscontrati. La società predispone, solitamente con l'ausilio dei suoi difensori e di una società di

consulenza tecnica, un *remediation plan*, ossia un percorso di riqualificazione organizzativa che possa colmare le lacune rilevate. Tra gli interventi contenuti nel piano rimediale non potrà mancare una profonda revisione della governance, dell'assetto organizzativo, del modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e del sistema di controllo interno.

In svariate procedure sono state riscontrate gravi lacune dell'assetto organizzativo, soprattutto in relazione alle rilevanti dimensioni della società in termini di forza lavoro occupata e in ordine alle ramificazioni territoriali operative e alle soglie di fatturato. E invece, in un'ottica di adeguata gestione e valorizzazione delle risorse, nonché di un adeguato livello di controllo interno, l'organizzazione dell'ente deve essere coerente con le sue dimensioni e con le caratteristiche del business. La sfasatura tra le dimensioni strutturali e operative di un'impresa e la sua struttura organizzativa costituisce un chiaro segnale di inadeguatezza giuridico-strutturale del sistema di corporate governance adottato dall'impresa. La predisposizione di assetti adeguati alla natura e alla dimensione dell'impresa ha la finalità, tra l'altro, di assicurare una gestione aziendale efficace, che si concretizza nel corretto svolgimento delle operazioni della società, nel mantenimento di un equilibrio economico-finanziario e nella rilevazione e gestione di rischi e criticità.

Gli aspetti di natura organizzativa possono assumere un duplice rilievo: dal punto di vista gestionale, rilevano con riferimento alla coerenza della struttura aziendale con gli obiettivi della società; dal punto di vista dei controlli, rappresentano lo strumento per consentire alla direzione aziendale di verificare l'andamento della gestione e il raggiungimento degli obiettivi, anche alla luce dei possibili rischi. La struttura organizzativa (funzioni, direzioni, presidi aziendali ecc.) interessa le unità lavorative e i compiti a esse assegnati. Nello specifico, nella divisione del lavoro occorre stabilire le unità organizzative e i singoli individui in esse impegnati, definendo ruoli e poteri decisionali. Il coordinamento e la sincronizzazione tra unità organizzative e singoli individui vengono formalizzati nell'organigramma

con cui si definisce la gerarchia dei ruoli con riferimento agli organi decisionali, di controllo, di linea ecc. Inoltre, devono essere correttamente identificati gli organismi e i comitati interni, le loro funzioni, la loro promanazione, il mandato e l'ambito di competenza di ciascuno. In diverse procedure di amministrazione giudiziaria, invece, si è riscontrata l'assenza di una chiara definizione di compiti, ruoli e responsabilità all'interno della società, non essendo stato predisposto e diffuso un mansionario, né elaborate specifiche *job description*. In alcuni casi mancava una figura deputata a svolgere un ruolo di forte indirizzo strategico e una funzione di filtro e coordinamento tra il consiglio di amministrazione e i responsabili delle singole funzioni, come il Chief Executive Officer o il Direttore Generale.

In prospettiva di un ulteriore rafforzamento in ambito di controllo interno e gestione dei rischi, prendendo spunto dal codice di corporate governance per le società quotate elaborato dal Comitato di corporate governance, è raccomandabile l'inserimento di consiglieri indipendenti all'interno del Consiglio di Amministrazione e l'istituzione di alcuni comitati, come ad esempio il Comitato etico e sostenibilità e il Comitato controllo e rischi, quest'ultimo per svolgere un ruolo ancillare rispetto al Consiglio di Amministrazione, in ordine alla valutazione sull'efficienza, sull'economicità e sulla convenienza del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi. Nel caso di società controllate da una capo gruppo estera, è consigliabile: (i) incrementare la sorveglianza della controllata italiana con il monitoraggio periodico da parte del Comitato esecutivo e del dipartimento rischi, controllo interno e audit della capo gruppo estera; (ii) creare un comitato *ad hoc* nell'ambito del Consiglio di Amministrazione della capo gruppo finalizzato a seguire la realizzazione del piano rimediale; (iii) garantire flussi informativi relativi al piano rimediale verso gli azionisti.

Nell'ambito della complessiva struttura organizzativa di un'impresa, assumono particolare importanza il sistema di controllo interno e l'eventuale funzione di internal audit. Il sistema di controllo interno di un'impresa, soprattutto di grandi dimensioni, per essere efficace, integrato e sinergico,

deve essere articolato in più livelli. La tipologia di controlli si differenzia, infatti, in controlli di primo livello o controlli di linea, di competenza del titolare del singolo processo; controlli di secondo livello propri della funzione compliance, risk management, del dirigente preposto; controlli di terzo livello, tipici della funzione Internal Audit che verifica la funzionalità complessiva del sistema di controllo, c.d. *assurance* (Carnà, 2020). Un controllo simile a quello della funzione internal audit, è svolto poi dall'Organismo di Vigilanza, con specifico riferimento ai soli standard di compliance 231, con competenze più strettamente normative e con compiti anche di proposta con riferimento alle procedure.

Spesso le società in amministrazione giudiziaria rilevano un sistema di controllo interno inidoneo a prevenire, identificare, misurare, comunicare e gestire i rischi aziendali. La mancanza di precise *job description* e, quindi, di una formalizzazione di ruoli e responsabilità delle funzioni aziendali, rende del tutto evanescenti i controlli di linea/operativi, ossia i controlli di primo livello. Se la funzione compliance è concentrata prevalentemente su alcune attività come, ad esempio, l'implementazione delle politiche di compliance di gruppo all'interno della società o il supporto alla funzione internal auditing della capo gruppo, vengono meno i necessari controlli di secondo livello in relazione alla conformità al d.lgs. n. 231/2001. Alle volte la funzione internal audit si presenta molto debole o è addirittura assente. In alcuni casi, coerentemente alle condotte di omesso controllo e omessa vigilanza accertate dal Tribunale, per nessuna delle figure apicali è previsto un sistema di controllo in grado di rilevare tempestivamente, o comunque impedire, condotte devianti, né un adeguato ed effettivo sistema sanzionatorio, anche in base alle disposizioni del d.lgs. n. 231/2001.

La società in amministrazione giudiziaria, quindi, è sollecitata a ridisegnare il complessivo assetto organizzativo e il sistema di controllo interno, affinché siano adeguati a prevenire il pericolo di commissione dei reati oggetto della misura di prevenzione patrimoniale e, più in generale, i reati a cui la società risulta esposta, anche con riferimento alle attività di business esternalizzate.

LA COMPLIANCE 231 NELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA

Nel piano di azione disegnato dal Tribunale, l'implementazione di un idoneo modello di organizzazione, gestione e controllo adottato ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 231/2001, si impone quale presidio di legalità, diretto a gestire il rischio, a prevenire i reati, a tutelare l'ente da eventuali future ulteriori responsabilità, salvaguardandone il patrimonio, l'attività e la reputazione. La giurisprudenza milanese ha più volte evidenziato la centralità dei *compliance program* all'interno dell'azienda. L'adozione e l'efficace attuazione del Modello 231 assumono un ruolo di rilievo nelle valutazioni che l'Autorità giudiziaria è chiamata a compiere con riferimento alla sussistenza dei requisiti richiesti per l'applicazione della misura preventiva. In tal senso, l'assenza e l'inidoneità, o la mancata attuazione del modello organizzativo sono state valutate quali carenze organizzative in grado di integrare l'agevolazione colposa dell'attività delittuosa posta in essere da terzi.

Come abbiamo visto, questa impostazione è stata adottata in particolare dal Tribunale di Milano che, nel valutare la possibilità e l'opportunità di disporre misure di prevenzione nei confronti di alcune società ritenute di avere agevolato un sistema di sfruttamento lavorativo realizzato da società terze subappaltatrici, ha preso in considerazione, tra gli altri elementi (i) l'esistenza, in capo alle aziende committenti e a quelle appaltatrici, di modelli organizzativi e di codici etici; (ii) l'idoneità di tali modelli a prevenire il delitto di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro, con particolare riferimento all'area di rischio inerente ai rapporti con fornitori e alla verifica della filiera produttiva; (iii) l'efficace attuazione dei medesimi da parte della società committente.

Nell'amministrazione giudiziaria la società risponde perché il deficit organizzativo ha consentito, o meglio, agevolato, l'adozione delle condotte vietate, da parte di un soggetto diverso. In questa prospettiva, quel che rende l'ente collettivo rimproverabile e giustifica l'intervento dell'Autorità

giudiziaria è, appunto, la mancata predisposizione di standard comportamentali e presidi di controllo in grado di minimizzare il rischio del verificarsi di alcuni accadimenti ritenuti indesiderati dall'ordinamento. Pertanto, nelle direttive contenute nel decreto motivato che dispone la misura, il Tribunale richiede all'amministratore giudiziario di "esaminare l'assetto della società, con particolare riferimento al modello organizzativo e gestionale redatto ex art. 6, comma 2, d.lgs. 231/2001 – e dunque con particolare cura nella valutazione della idoneità del modello a prevenire reati della specie di quello verificatosi".

L'istituzione di un idoneo Modello 231 può essere considerata come un vero e proprio strumento di *risk management* e di rafforzamento dei meccanismi di *corporate governance* aziendale. Il modello organizzativo dovrà essere strutturato non solo per la prevenzione delle fattispecie di reato presupposto che ha generato la misura di prevenzione giurisdizionale, ma anche per prevenire una serie di eventi-rischio a cui potrebbe essere esposta la società negli ambiti di attività specifici, facendo particolare attenzione a eventuali attività di business esternalizzate che potrebbero esporre la società a profili di rischio collegati alle terze parti, con l'obiettivo di garantire una copertura più ampia. In un simile scenario, il Tribunale assume un ruolo attivo, di promotore del processo di riqualificazione organizzativa che conduce l'impresa, attraverso l'azione di *moral suasion* dell'amministratore giudiziario, all'adeguamento delle strutture di compliance e al ripristino della legalità aziendale. Il Modello 231 sarà, dunque, il frutto di un percorso comune e concordato tra tribunale, amministratore giudiziario e impresa.

La valutazione positiva sulla idoneità del modello organizzativo, potrà concorrere, insieme alle complessive azioni del piano rimediabile, alla determinazione del Tribunale di revocare la misura di prevenzione, eventualmente anche in maniera anticipata rispetto alla durata fissata nel decreto di applicazione della stessa, in considerazione del positivo percorso di rilegalizzazione attuato dalla società.

Perimetro di risk assessment ed effettività del Modello 231

La sottoposizione ad amministrazione giudiziaria comporta per la società l'onere di adottare e/o revisionare il *compliance program* adottato. Quest'ultima dovrà predisporre, in collaborazione con l'amministratore giudiziario, un sistema strutturato e organico di prevenzione, dissuasione e controllo per la mitigazione del rischio di commissione dei reati. Per giungere alla finalizzazione del Modello 231 si dovrà procedere alla mappatura e/o revisione di policy, procedure e controlli presenti nel sistema compliance, anche di gruppo, all'analisi dei documenti di valutazione dei rischi, alla individuazione delle attività sensibili, alla definizione dei protocolli di parte speciale e delle procedure; andranno individuati i principi di comportamento che dovranno essere rispettati dai destinatari del modello e definite le specifiche attività di controllo, finalizzate a prevenire la commissione dei reati. In particolare, l'individuazione delle aree di rischio a cui corrisponderanno i protocolli, viene effettuata attraverso workshop di risk assessment con le varie funzioni aziendali che hanno lo scopo di far emergere la situazione aziendale esistente e le azioni da attuare nell'ambito delle attività sensibili (*gap analysis*), sia a livello di procedure interne e controlli esistenti che di requisiti organizzativi.

Overcompliance, cosmetic compliance e compliance game

Nel mappare le attività sensibili, nel cui ambito potrebbero essere realizzate le fattispecie di reato, dovrà essere effettuata un'attenta analisi del contesto aziendale e un'adeguata individuazione dei rischi da fronteggiare. In tal senso, è importante delimitare il perimetro di risk assessment richiesto e definire criteri affidabili per l'individuazione delle cautele esigibili. In caso contrario si rischia una "proceduralizzazione compulsiva" che può innescare una frenetica e irrefrenabile rincorsa verso standard di comportamento sempre più elevati e una formalizzazione di cautele così anticipate rispetto all'evento-reato, da determinare una definitiva torsione verso modelli di compliance imperniati su paradigmi a

carattere precauzionistico, più che prevenzionistico (Merlo, 2022). Questa escalation regolatoria, ben rappresentata dall'immagine dell'"ente-ragno" che finisce impigliato nell'intrico della ragnatela che si è trovato a tessere, potrebbe, riverberarsi in controproducenti forme di *overcompliance* che irrigidirebbero l'attività delle imprese (Di Giovine, 2021). Del resto, tutto ciò che è ultroneo nel modello organizzativo è a forte rischio di effettività. In definitiva, nella costruzione del Modello 231, durante il percorso di riorganizzazione dell'impresa sottoposta a misura di prevenzione, andranno preservate la natura del modello quale incentivo alla auto-regolamentazione dell'attività d'impresa e la sua "forza pedagogica", ossia la sua "capacità di motivare le realtà collettive alla prevenzione del rischio di reato e dunque alla promozione della cultura della legalità nelle realtà complesse" (Manes e Tripodi, 2016).

In diverse società sottoposte ad amministrazione giudiziaria è stato riscontrato un approccio alla compliance, da parte della leadership aziendale, di tipo cosmetico-burocratico, che spesso ha generato un vero e proprio *decoupling* organizzativo, cioè una discrasia tra un assetto procedurale, spesso sovrabbondante e caotico, e le reali pratiche lavorative (Meyer e Rowan, 1977). In questo caso le organizzazioni creano due strutture parallele: una giuridico-formale, modellata per ottemperare agli obblighi normativi e preservare la legittimazione sociale; una sostanziale, rappresentativa dell'agire organizzativo. In altre parole, l'organizzazione adegua la propria struttura alle norme esterne per ottenere legittimità, ma crea volutamente strutture inadeguate a produrre effetti reali, in modo da preservare le sue abituali logiche di funzionamento (Centonze e Manacorda, 2023). Tale dissociazione alimenta il fenomeno della *cosmetic compliance* o *window dressing*, in cui i modelli di compliance sono considerati più come vetrine, dirette a riparare l'ente dietro un modello-paravento, che come reale strumento di prevenzione (Esposito, 2022).

Alla base di questo fenomeno vi è l'idea che l'adozione di un programma di conformità sia un

costo inutile, un mero adempimento burocratico, inefficace per la prevenzione dei rischi di reato. E così, malgrado la crescente importanza che la compliance ha assunto nelle politiche aziendali, l'ente considera la conformità alle regole unicamente per ragioni di relazioni pubbliche, necessarie a tutelare e rafforzare la propria immagine a livello nazionale e internazionale e, se del caso, la possibile riduzione di rischio penale. In questi casi il comportamento della governance non è indicativo di una reale volontà di cambiamento e di miglioramento. Si parla allora di *compliance game* tra i diversi stakeholder, in cui processi e programmi di conformità non sono destinati a modificare realmente la cultura e le condotte aziendali¹¹. Si impone, quindi, durante l'implementazione dell'*action plan*, la necessità di un monitoraggio continuo del rapporto tra funzionamento formale e funzionamento sostanziale dell'ente/organizzazione, al fine di evitare rischi di disallineamento tra i due nel caso di sbilanciamento tra i percepiti costi/benefici del sistema dei controlli. Il rischio potrebbe essere quello di tradire la funzione della compliance 231, da risorsa preventiva utile allo sviluppo aziendale, a strumento diretto unicamente alla "messa alla prova dell'ente" da parte del Tribunale. Potrebbe accadere, cioè, che l'ente coltivi la richiesta di conformità dell'amministrazione giudiziaria senza una reale convinzione, non tanto per garantire un agire di impresa legale ed etico, ma al solo scopo di ottenere la revoca dell'amministrazione giudiziaria e il

rilascio dell'impresa per legittimarsi sul mercato e recuperare la reputazione aziendale danneggiata dai comportamenti non conformi.

Compliance nei gruppi multinazionali

Nel caso di aziende di grandi dimensioni, soprattutto quando sono parte di un gruppo multinazionale, il vertice può nutrire dubbi circa l'opportunità di adottare il modello ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. È quanto accaduto, ad esempio, nell'amministrazione giudiziaria di una nota azienda operante nel settore del food delivery che non era dotata di un modello, né di un Organismo di Vigilanza e in cui la casa madre olandese aveva difficoltà a comprendere la necessità di adottare un Modello 231 per le legal entity italiane da affiancare alla compliance di gruppo, già in essere e conforme a standard internazionali ritenuti superiori¹². In questo caso specifico è stata dirimente l'attività di sensibilizzazione dell'amministratore giudiziario e la lungimiranza dimostrata durante i lavori per la redazione del Modello 231 nei quali si è tenuto conto dell'articolato sistema di policy, procedure e controlli che erano già presenti nel corredo societario a livello di compliance di gruppo, nella misura in cui gli stessi erano stati considerati idonei a valere anche come misure di prevenzione dei reati e di controllo sui processi coinvolti nelle attività sensibili individuate nella fase di risk assessment e gap analysis. Il Modello 231 si proponeva, infatti, la perfetta integrazione degli strumenti esistenti e di quelli di nuova

11 Laufer, W.S. (2018); Centonze, F. (2017); Forti, G. (2012) con riferimento alla realtà italiana sottolinea come "gli adempimenti non rispondono alla preoccupazione di prevenire i reati e le illegalità in ambito aziendale [...]" bensì soprattutto a quella di sottrarsi agli addebiti in sede giudiziaria, esibendo un attivismo di "facciata, formale-burocratico, ritenuto idoneo a rabbonire i controllori di turno".

12 Si consenta di rinviare a Vulcano, M. (2023). Il riferimento è al caso giudiziario Uber Italy Srl (Sezione Autonoma Misure di Prevenzione Tribunale di Milano, decreto n. 9/2020). Le attività di conformità al d.lgs. n. 231/2001 sono state affidate alla Funzione Global Compliance attraverso specifico mandato conferito da Uber Italy alle funzioni di Gruppo EMEA Compliance e EMEA Internal Audit. Il coordinamento funzionale in tema di compliance con le funzioni di Gruppo, EMEA Compliance e EMEA Internal Audit, è stato assicurato dal Responsabile della conformità (o Compliance Champion), una figura di nuova istituzione, fortemente voluta dall'ufficio custodiale, dopo aver riscontrato la carenza di un presidio compliance interno all'organizzazione aziendale di Uber Italy srl deputato a svolgere un controllo di primo livello e ad assicurare il rispetto delle politiche e delle procedure interne da parte delle risorse. Una delle criticità che, assai verosimilmente, aveva ingenerato le problematiche cennate in seno al decreto che aveva disposto la misura di amministrazione giudiziaria, consisteva proprio nell'accentramento delle funzioni a livello di gruppo e nella dipendenza funzionale della legal entity italiana dalla casa madre olandese. La previsione di una funzione locale di compliance con delega a figure intermedie, riporto diretto del general manager, punto di riferimento per i rapporti con i dipendenti e gli organi di controllo delle società italiane, con le funzioni di compliance e internal audit di gruppo, con le terze parti italiane e con le Autorità italiane, riparava, la società da rischi come quelli che avevano condotto alla misura, sotto il profilo dell'omesso controllo e della grave deficienza organizzativa sul piano di una reale autonomia della società dalla casa madre olandese.

introduzione e la loro applicazione alle società italiane del gruppo.

Ne discende che l'amministratore giudiziario svolge una funzione di indirizzo della società verso un approccio alla compliance di tipo collaborativo e sinergico che contempra un ripensamento complessivo dei processi organizzativi e faccia propria una cultura dell'etica, dell'integrità e della sostenibilità. Affidando all'amministratore giudiziario il compito di introdurre modelli organizzativi idonei a prevenire o, comunque, limitare determinate fattispecie di reato, il Tribunale, impedisce di fatto l'istituzionalizzazione di una compliance meramente simbolica.

LE NUOVE SFIDE DELLA FUNZIONE PROCUREMENT

La recente casistica giudiziaria dimostra che le società committenti hanno un dovere di diligenza nella gestione dei profili di rischio collegati alle terze parti. Le tematiche relative alla sostenibilità, infatti, sono divenute una prerogativa dell'intera catena di fornitura piuttosto che di una singola impresa. La legislazione sulla responsabilità d'impresa (Corporate Sustainability Reporting Directive) e sulla due diligence della supply chain (Corporate Sustainability Due Diligence Directive o CS3D), la transizione verso l'economia circolare e il rispetto dei criteri ESG, impongono un costante miglioramento dell'approccio etico lungo l'intera catena del valore.

In particolare, in ambito Governance, la Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDD o CS3D), approvata dal Consiglio dell'Unione Europea il 24 maggio 2024 – nota anche come *Supply chain Act* – richiede alle imprese di grandi dimensioni e a rischio di impatto socio-ambientale che rientrano nel campo di applicazione, di creare un sistema di indagine preventiva e di vigilanza in tutte le fasi dei processi aziendali e su tutta la catena del valore a monte e a valle (fornitori, vendita, distribuzione, trasporto, stoccaggio e gestione dei rifiuti, ecc.) al fine di prevenire e mitigare gli impatti negativi sull'ambiente, sulle condizioni di

lavoro, sui diritti e libertà individuali, dando conto pubblicamente del dovere di diligenza. Le imprese devono rendere disponibili le informazioni relative alla loro politica di Due Diligence sull'European Single Access Point (ESAP), in modo che possano accedervi con facilità anche gli investitori. Si tratta di una vigilanza con doppio scopo: trasparenza verso gli investitori – volta come il reporting di sostenibilità a proteggere il patrimonio aziendale, sempre più collegato a logiche ESG – e trasparenza verso gli altri stakeholder, mirata alla riduzione degli impatti ambientali e sociali generati dalle filiere produttive. Con un approccio di applicazione graduale, la legge obbligherà le aziende dell'UE con 1.000 dipendenti o più e un fatturato di almeno 450 milioni di euro a gestire attentamente gli impatti sociali e ambientali lungo tutta la catena di fornitura, comprese le proprie operazioni commerciali, e va ben oltre la legislazione vigente a livello nazionale. Inoltre, dovranno adottare misure preventive e correttive e riferire sulle misure implementate. La CS3D non è ancora stata recepita dagli Stati membri ma il suo rispetto si rivelerà fondamentale per consentire alle imprese di operare in modo responsabile e sostenibile, evitando sanzioni e impatti negativi sull'ambiente e sui diritti umani fondamentali, in un'ottica di approccio *risk based* e *resilience based*, al fine di promuovere un'economia globale più equa e sostenibile.

Il mutamento del panorama normativo in merito alla sostenibilità aziendale e la crescente consapevolezza sulla natura mutevole dei rischi che impattano sull'attività di impresa, stimolano l'adozione di un modello di gestione del rischio sulle terze parti e un approccio verso un business più etico e sostenibile. Un evento *disruptive* come quello dell'amministrazione giudiziaria, ha come effetto immediato l'accelerazione del cambiamento, provocando importanti ricadute sulle funzioni principalmente coinvolte nel perimetro della misura (ad es. procurement, compliance, legale, internal audit). Nei recenti casi che hanno riguardato prestigiosi marchi della moda e colossi della logistica, si è rivelato fondamentale il ruolo della funzione procurement nel ripristino/consolidamento/

bonifica della catena di fornitura. La nuova strategia adottata nel processo di approvvigionamento e produzione è stata dirimente per la gestione della crisi, per garantire la continuità operativa e per implementare pratiche sostenibili dirette a prevenire e gestire i rischi, anche reputazionali. La nuova metodologia, con effetto a cascata, ha prodotto un ulteriore risultato di “education” della filiera – imprese di piccole e medie dimensioni – che hanno iniziato a strutturarsi in maniera adeguata, a rafforzare i presidi di controllo, ad adottare modelli di compliance, aumentando così l’efficienza, la legalità e la trasparenza nei rapporti negoziali. Attraverso la sua capacità di influenza, l’impresa committente può esercitare un effetto leva sui propri fornitori per innescare pratiche correttive rispetto agli eventi potenzialmente dannosi ed evitare deficit di legalità. Si genera, così, un cambiamento della percezione del rischio a valle e si modella la resilienza complessiva dell’intera filiera.

Molto spesso, nelle imprese, anche di grandi dimensioni, si riscontra un approccio alla selezione e gestione delle terze parti poco rispondente alle dimensioni del business e al livello di servizio medio-alto offerto dalla società. Per costruire una supply chain affidabile, responsabile e conforme

alla normativa di settore, dove i fornitori smettano di essere considerati tali, per diventare veri e propri partner commerciali, è necessario un cambio di mentalità che vada a integrare un impianto di tipo tradizionale con un approccio proattivo alla gestione, sia contrattuale che operativa, nei rapporti con i soggetti terzi. Nella valutazione dei rischi sulle terze parti, si dovrà passare da un modello *tick the box*, cioè dalla mera rilevazione dell’esistenza dei requisiti di conformità, ad azioni concrete.

In alcune società in amministrazione giudiziaria la funzione procurement non era presente nell’assetto organizzativo. Il processo di gestione dei fornitori era affidato a società di consulenza esterna e si era rivelato del tutto inadeguato a garantire la compliance alla normativa in materia fiscale, previdenziale, di salute e sicurezza sul lavoro e la legalità dei rapporti con i fornitori. In alcuni casi non era neppure svolto un monitoraggio della controparte durante il rapporto contrattuale. Per una filiera trasparente e sostenibile occorre implementare nell’assetto organizzativo un’apposita funzione procurement deputata alla selezione dei fornitori e strutturare un sistema di due diligence delle terze parti con conseguente creazione di un Albo fornitori.

CASE STUDY: PROCEDURA DI AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA NEL SETTORE LOGISTICA

È quanto è stato realizzato, sotto la guida dell’amministratore giudiziario, in una rilevante procedura che ha attinto una società operante a livello nazionale nel comparto trasporti e logistica. La funzione procurement, inizialmente affiancata da una società di consulenza tecnica specializzata in piani rimediali, ha messo a punto una procedura di qualificazione, scelta, gestione e monitoraggio continuo delle terze parti nella prospettiva di:

- creare una discontinuità rispetto alla precedente gestione;
- strutturare un sistema di controllo indipendente dei fornitori idoneo a prevenire eventuali e future ipotesi di agevolazione colposa di fenomeni illeciti, con particolare attenzione ai reati presupposto della misura.

Procedura di due diligence e criteri di qualificazione

La procedura prevedeva:

- un’attenta Due Diligence sia in fase di ingresso (*onboarding*) che in quella di esecuzione del contratto (*ongoing*) al fine di implementare, in

via d’urgenza, una *short list* di fornitori affidabili e nel medio termine un Albo fornitori compliant alla normativa in materia fiscale, previdenziale, sicurezza sul lavoro, assicurativa, contributiva;

- l’inserimento in Albo fornitori solo di controparti in possesso di struttura organizzativa adeguata e capacità produttive in grado di far fronte ai costi necessari per l’implementazione di adeguati standard di legalità, anche al fine di evitare ogni necessità/possibilità d’ingerenza del personale della società sottoposta a misura nelle attività quotidiane dei fornitori terzi e nelle dinamiche sindacali;
- l’introduzione di un processo di gestione accentrata degli affidamenti mediante procedure competitive, gare di appalto/affidamento dei fornitori iscritti all’Albo, affidato alla funzione procurement;
- l’istituzione di un comitato valutazione fornitori, costituito da plurimi soggetti, appartenenti a plurime funzioni, al fine di eliminare/prevenire sacche di discrezionalità nella scelta dei fornitori e prevenire ipotesi corruttive;

- attività di controllo volte a valutare la congruità delle tariffe offerte/ praticate dalle controparti fornitrici, in termini di sostenibilità della commessa nel tempo e nel rispetto di quanto previsto dal CCNL nazionale rispetto al livello di riferimento di ciascun lavoratore;
- un piano di consolidamento attraverso la sensibile riduzione del numero di fornitori privi di strutturazione e capacità organizzativa autonoma¹⁵ per arginare l'eccessiva frammentarietà del parco fornitori.

Revisione contrattuale e clausole di tutela del lavoro

Nell'ambito dell'action plan è stata prevista, inoltre, la revisione dei contratti con i fornitori di servizi (appaltatori) attraverso l'inserimento di una serie di stringenti clausole, in via assolutamente innovativa rispetto agli standard in uso nel settore, dirette ad assicurare gli obiettivi di tutela del lavoro, spesso cedevoli rispetto a quelli che presidiano l'equilibrio delle relazioni contrattuali. Tali clausole – necessarie per rimediare all'insufficienza delle disposizioni presenti al momento dell'intervenuto decreto e prevenire il verificarsi delle condotte anche solo prodromiche a quelle di sfruttamento dei lavoratori, nonché per tutelare il committente dalla commissione di illeciti da parte del fornitore (come ad esempio il mancato adempimento degli obblighi retributivi, tributari, contributivi, previdenziali) – sono state recepite dalle procedure previste dal modello organizzativo ex d.lgs. n. 231/2001 e, per l'effetto, sono entrate a far parte degli assetti organizzativi aziendali, diventando sottoposte al controllo di adozione degli organi sociali e di controllo, e in particolare dell'OdV (Paese, 2024).

Nei contratti di appalto sono stati previsti il divieto di sub appalto e la facoltà da parte del committente di svolgere audit ai dipendenti dei fornitori in una prospettiva di massima tutela dei diritti dei lavoratori circa la regolarità giuslavoristica, rifuggendo, così, una delle criticità che aveva generato la misura di amministrazione giudiziaria, con riferimento allo sfruttamento dei lavoratori impiegati negli appalti. Lo scopo è, da un lato, quello di disporre di controparti aventi stringenti requisiti in termini di struttura societaria, *financial standing*, corporate governance, profili di integrità e ESG e, dall'altro, di esercitare – anche in ossequio agli specifici obiettivi/obblighi in termini di responsabilità sociale dell'Unione Europea – il dovere di vigilanza della propria catena di fornitura svolgendo, per osmosi, una funzione di *standard setter* dell'intero settore di riferimento.

Stabilizzazione del personale e modello virtuoso di filiera

In estrema sintesi, nelle procedure di amministrazione giudiziaria relative alla fattispecie prevista e punita dall'art. 603-bis c.p., nonché relative a endemiche attività di evasione fiscale e collegate condotte di riciclaggio, in considerazione della finalità preventiva di evitare in futuro che si verifichino ulteriori abbassamenti della soglia di attenzione, l'intervento dell'Autorità giudiziaria ha raggiunto uno dei suoi massimi risultati attraverso la modifica degli assetti organizzativi dell'azienda colpita, imponendo a quest'ultima di rivedere e di adottare dei modelli organizzativi, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, specifiche procedure e un sistema di controllo interno in grado di evitare che non solo i propri apicali e dipendenti, ma anche i propri fornitori commettano reati e, comunque, a non contrarre con chi li commette.

Negli ultimi procedimenti ex art. 34 del codice antimafia affrontati nel campo della logistica, il Tribunale non si è limitato a prescrivere la rescissione dei rapporti con le società coinvolte nei meccanismi di intermediazione di manodopera e in connessi illeciti fiscali, ma, di concerto con i vertici della società sottoposta a controllo, ha avviato massicce opere di assunzione di personale formalmente dipendente da cooperative esterne, ma operante da diversi anni con la società committente sottoposta ad amministrazione giudiziaria. La citata attività ha consentito di pervenire – con un percorso estremamente complesso e laborioso che ha comportato costanti interlocuzioni con le parti sociali – a una complessiva regolarizzazione di quelle condizioni (stabile ricorso a manodopera alle dipendenze di terze parti con connesse elusioni fiscali e deteriori condizioni lavorative) che avevano determinato l'adozione della misura, così modificando, in alcuni siti strategici, le modalità di organizzazione del lavoro della società amministrata¹⁶.

Si è creato in tal modo, un modello virtuoso che, da un lato, consente di evitare alla radice meccanismi improntati a una sistematica evasione fiscale (e a connesse attività di riciclaggio di capitali), dall'altro, certamente garantisce una condizione di maggiore stabilità e un complessivo miglioramento delle condizioni di lavoro degli operai, limitando il rischio di condotte di sfruttamento di manodopera ovvero di inadempienze contrattuali e contributive da parte di datori di lavoro che, prima della stabilizzazione, si strutturavano in cooperative spesso destinate alla chiusura e al fallimento e, quindi, prive di sostanziale continuità aziendale.

L'ESPERIENZA DEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ

Le moderne misure di prevenzione patrimoniale, inaugurando forme inedite di collaborazione tra Stato e impresa, possono mirare alla bonifica non solo della singola impresa, ma anche del settore di riferimento, attraverso il coinvolgimento dei

competitor, delle associazioni datoriali, delle rappresentanze sindacali, delle istituzioni.

Protocollo anticaporalato nel food delivery

Nel 2021 l'intervento proattivo svolto dal Tribunale, unitamente alla collaborazione tra amministratore giudiziario e società destinataria della misura,

¹⁵ Ad esempio, cooperative destinate alla chiusura e al fallimento e, quindi, prive di sostanziale continuità aziendale; società senza preposti per i propri dipendenti, società mono committenti ecc.

¹⁶ Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione: decreto 23 marzo 2023, n. 5/23, Pres. Maria Gaetana Rispoli, Giudice Estensore Lucia Spagnuolo Vigorita, GEODIS CL Italia; decreto 23 marzo 2023, n. 6/23, Pres. e Giudice estensore Maria Gaetana Rispoli, BRT SPA.

ha portato, parallelamente allo svolgimento di una procedura di amministrazione giudiziaria in ambito food delivery, all'attivazione da parte della Prefettura competente di tavoli di consultazione con le associazioni sindacali e datoriali rappresentative del settore di intervento, per trovare delle soluzioni dirette a prevenire il fenomeno del caporalato. Ciò nell'ambito dei poteri di supporto riservati alle Prefetture dal codice antimafia in tema di adozione di buone pratiche per il contrasto di fenomeni criminali tipici e qualificati. A seguito di tali consultazioni è stato sottoscritto il protocollo sperimentale di legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel settore del food delivery. L'iniziativa, stimolata dal Tribunale di Milano e dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, è stata il risultato di un percorso di confronto tra le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali sotto il coordinamento della Prefettura di Milano.

Detto "Protocollo di legalità", alla cui realizzazione ha contribuito anche l'ufficio di amministrazione giudiziaria, mira a un mercato parametrato sul rispetto di tutte le regole attraverso l'elaborazione di un sistema di criteri/segnali d'allarme a presidio della legalità. Il protocollo intende contrastare il caporalato e ogni forma di sfruttamento lavorativo nel settore del food delivery per elaborare e porre in essere strumenti efficaci a sostegno dei diritti dei lavoratori e dell'economia legale nel settore di riferimento. L'esperienza della società destinataria della misura di prevenzione patrimoniale ha avuto un ruolo importante nelle consultazioni ed è stata utile per definire i punti essenziali soprattutto con riguardo all'impegno da parte dell'industria del food delivery, entro sei mesi dalla stipula del protocollo, di (i) adottare Modelli di organizzazione gestione e controllo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e un codice etico; (ii) sanzionare condotte illecite; (iii) non ricorrere a società terze per la consegna degli ordini. Veniva prevista anche la costituzione di un Organismo di Garanzia, composto dai rappresentanti delle singole società di food delivery, il cui compito è vigilare in posizione di terzietà sulle dinamiche

lavorative dei rider. Alle organizzazioni sindacali veniva attribuito il compito di segnalare condotte potenzialmente illegali in qualità di "sentinelle" sul territorio. Il "raccordo di sistema" veniva garantito da un tavolo di monitoraggio dei risultati dell'attività dell'Organismo di Garanzia, al quale veniva prevista la partecipazione di rappresentanti delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali.

Questo risultato rappresenta una novità assoluta nel panorama nazionale e, seppure limitato al territorio metropolitano di Milano, si è posto sin da subito come spunto di riflessione per altri territori sino a giungere al "Protocollo sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel food delivery", che è stato siglato a livello nazionale presso il Ministero del Lavoro il 25 marzo 2021, pochi giorni dopo la revoca della misura di prevenzione da parte del Tribunale di Milano. Nel caso in esame, il percorso virtuoso compiuto dall'amministrazione giudiziaria e la cooperazione sinergica dei vari attori coinvolti nella procedura, hanno fatto da apripista nella definizione degli accordi in una materia molto delicata portando a un miglioramento del mercato della gig economy e una sensibilizzazione delle imprese operanti nel settore sul tema del caporalato e dello sfruttamento del lavoro.

Protocollo di legalità nei contratti di appalto della logistica

Non si tratta di un'iniziativa isolata. La Prefettura di Milano ha promosso l'elaborazione di un protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica, finalizzato sia a proteggerlo dai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata sia a potenziare le tutele per i suoi operatori. Oltre alla Prefettura sono partner dell'intesa la Regione Lombardia, il Tribunale di Milano, la Direzione Distrettuale Antimafia e il Politecnico di Milano, insieme con le principali associazioni dei datori di lavoro del comparto, le organizzazioni sindacali confederali e l'ispettorato di area metropolitana. L'esigenza dell'accordo è sorta dalla consapevolezza della strategicità del settore della logistica per l'economia italiana e dalla necessità di garantire che le imprese operanti

in tale settore attuino processi di selezione e controllo nell'ambito degli appalti di servizi in maniera maggiormente trasparente, al fine di migliorare le condizioni di lavoro e i servizi offerti, ostacolando condotte di intermediazione illecita e di sfruttamento dei lavoratori, nonché forme di illegalità anche in materia tributaria e contributiva che possano danneggiare il settore. Obiettivi del Protocollo sono la responsabilizzazione delle imprese operanti nella logistica e la trasparenza lungo la filiera, che riguardi tanto le informazioni afferenti ai partner commerciali, quanto le modalità di esecuzione dei singoli contratti di appalto/subappalto.

A questo scopo, l'accordo prevede la realizzazione di una "Piattaforma di filiera" a uso degli operatori del settore, che censirà le imprese in esso operanti e i dati di dettaglio sulla manodopera impiegata. La profilazione all'interno della Piattaforma avverrà su base di adesione volontaria delle imprese della filiera, le quali dovranno altresì impegnarsi a mantenere costantemente aggiornati i dati immessi. I parametri di riferimento che il Tavolo tecnico coordinato dalla Prefettura di Milano con il supporto scientifico del Politecnico di Milano dovranno seguire per la costruzione e lo sviluppo della Piattaforma dovranno attenersi principalmente a: struttura aziendale, capitalizzazione minima, frequenza delle modifiche dell'assetto societario e gestionale, regolarità fiscale e contributiva, adozione del Modello 231 e di un Organismo di Vigilanza, iscrizione ad associazioni di categoria, regolarità dei lavoratori e dei rapporti di lavoro, modello industriale della commessa e visibilità su accordi di secondo livello. Tali documenti saranno consultabili tanto dalla committenza quanto dalle imprese appartenenti alla filiera, in base a "coni di visibilità" modulati secondo il livello di esternalizzazione. Particolarmente interessante è, infine, il sistema premiante introdotto dal Protocollo in base al quale gli operatori aderenti alla piattaforma avranno diritto a ottenere un "certificato di filiera" della validità di tre mesi e rinnovabile, subordinato alla completezza e al costante aggiornamento della documentazione caricata, nonché al riconoscimento di specifiche

premialità nell'ambito delle misure di incentivazione per le imprese stabilite dalla Regione Lombardia.

Verso un protocollo nella filiera moda

Più recentemente, le istituzioni milanesi hanno promosso il protocollo contro il caporalato nella filiera moda, per contrastare il fenomeno e garantire supply chain virtuose, secondo un sistema comune di monitoraggio. Il protocollo d'intesa, che ricalca quello riferito alla legalità nei contratti di appalto nella logistica, è stato firmato il 26 maggio scorso e si basa sulla piena trasparenza lungo tutta la filiera moda per le imprese della Lombardia. Anche nella fashion industry dovrebbe nascere una piattaforma di filiera dove i produttori potranno, su base volontaria, caricare i documenti che certificano la conformità alle normative fiscali e del lavoro per facilitare i controlli da parte delle autorità e delle griffe, per censire tanto le aziende quanto i dati di dettaglio sulla manodopera impiegata. La piattaforma, consultabile sia dalla committenza sia dalle singole imprese di filiera e dalle associazioni, dovrebbe anche interoperarsi con varie banche dati che oggi non dialogano tra loro, come quelle di Ispettorato del lavoro, Inps, Inail e Camere di commercio. Inoltre, come per il protocollo nella logistica, verrà istituito un sistema di premialità per gli operatori aderenti alla piattaforma, come un certificato di filiera rinnovabile e forme di incentivazione stabilite dalla Regione Lombardia.

CONCLUSIONI

L'amministrazione giudiziaria, nella versione light che si è consolidata nella prassi giurisprudenziale di Milano, con ruolo di affiancamento dell'amministratore giudiziario, senza sostituzione dell'organo gestorio, si è rivelata uno strumento dalle enormi potenzialità che, usato con cautela, ma anche con approccio innovativo, può condurre a risultati sorprendenti. I benefici derivanti dall'applicazione della misura si esplicano sul piano economico, aziendale, di ripristino della legalità amministrativo-gestionale e anche reputazionale.

Sotto il profilo della *reputation*, capita spesso che l'amministrazione giudiziaria venga distorta dagli organi di stampa e, di riflesso, da alcuni clienti che sospendono/interrompono le attività negoziali con la società nell'erroneo presupposto che la misura ne abbia acclarato l'insolvenza o la commissione di illeciti penali incompatibili con la prosecuzione di ogni scambio commerciale. In svariate procedure grandi clienti hanno comunicato la volontà di sospendere temporaneamente con effetto immediato il rapporto negoziale con la società destinataria della misura, in quanto regolate da un codice di condotta aziendale che prevede, anche per clienti e fornitori, l'adesione ai più elevati standard di conformità a tutte le leggi applicabili riguardanti, tra gli altri, l'occupazione e le condizioni di lavoro, la lotta alla corruzione e la prevenzione dell'evasione fiscale. Per tale motivo la permanenza del rapporto commerciale veniva considerata contraria alla loro politica aziendale che non tollera alcun atto illegale diretto o indiretto o azioni o comportamenti non etici.

Quando la misura viene interpretata dal mercato come indicatrice di situazioni di illegalità diffusa e di non affidabilità contrattuale, si prefigura il rischio concreto di compromissione del parco clienti e di conseguenti perdite sul piano dei ricavi. In questi casi si apre un *Crisis Management* con i clienti a rischio abbandono in cui l'amministratore giudiziario svolge una funzione fondamentale diretta a fornire rassicurazioni ai clienti strategici sul percorso di riqualificazione intrapreso dalla società sotto la supervisione del Tribunale. L'amministrazione giudiziaria, avendo quale obiettivo principale la rilegalizzazione delle aziende, non può prescindere dalla promozione di una cultura aziendale improntata ai valori di trasparenza, integrità, correttezza e rispetto delle norme che favoriscono la prevenzione dei reati e una gestione etica del business. Attraverso una attenta gestione dei rischi di non conformità e l'adozione ed efficace attuazione di una compliance integrata, l'azienda riuscirà a ottimizzare i risultati gestionali

attraverso le sinergie tra i diversi organi di gestione e di controllo, a migliorare le relazioni con la clientela, gli stakeholder e gli investitori e ad armonizzare i comportamenti dei dipendenti, divenendo maggiormente competitiva sul mercato in un'ottica di medio-lungo termine.

Peraltro, l'amministrazione giudiziaria, si è rivelata cruciale, non solo per arginare i vari fenomeni illeciti, come il caporalato e i connessi reati fiscali ma anche, come si è detto, per accelerare il processo di adeguamento delle procedure aziendali ai requisiti della direttiva europea sulla rendicontazione non finanziaria sugli indicatori ESG e della direttiva sul dovere di diligenza nella supply chain.

Inoltre, in diversi casi giudiziari, i risultati positivi delle procedure di amministrazione giudiziaria non si sono limitati alla singola impresa destinataria della misura. Come dimostra la sottoscrizione dei protocolli sperimentali di legalità nei settori food delivery, trasporti e fashion, attraverso il coinvolgimento dei competitor, delle associazioni datoriali, delle rappresentanze sindacali, delle istituzioni, la misura è riuscita ad influenzare anche l'intera filiera e le altre imprese del settore di riferimento. L'amministrazione giudiziaria è intervenuta, infatti, in interi comparti caratterizzati da una opacità diffusa, da situazioni di grande sfruttamento e fragilità soggettiva, riuscendo a tracciare una strada dove l'orizzonte prevalente degli organi di gestione aziendale non è più occupato solo dagli obiettivi immediati di business, ma anche dagli obiettivi di compliance; "una strada virtuosa dove logica del servizio, del rispetto di diritti fondamentali dei singoli e del necessario profitto d'impresa possano trovare una sintesi necessaria nel legame di legalità che caratterizza il normale vivere sociale"¹⁷.

In conclusione, come abbiamo avuto modo di spiegare nei paragrafi che precedono, l'obiettivo dell'amministrazione giudiziaria è quello di incentivare comportamenti di riorganizzazione dell'impresa e di implementare progressivamente

¹⁷ Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decreto 28 maggio 2020, n. 9, Pres. Roia, Uber Italy s.r.l.

un percorso virtuoso che permetta alla società di realizzare un nuovo modello di gestione e organizzativo in grado di impedire future disfunzioni di illegalità come quelle che hanno condotto all'applicazione della misura, svolgendo, se possibile, anche una funzione di *standard setter* di legalità dell'intero settore di riferimento. In questo modo la società sottoposta a misura di prevenzione patrimoniale, che attua uno sforzo culturale, di programmazione ed economico di notevole rilevanza, lungi dall'essere emarginata dal mercato, diviene "modello" per i *competitor*. Si attua così un effetto trascinamento del mercato verso situazioni di legalità, eticamente connotate, e si realizza una sintesi meritoria tra l'esercizio dell'attività d'impresa costituzionalmente garantito ex art. 41 Cost. e una prevenzione incisiva delle disfunzioni di illegalità. In questo nuovo approccio di tipo cooperativo la Compliance 231 assume un ruolo centrale. Il Modello 231, in chiave preventiva, rappresenta uno strumento prezioso attraverso il quale l'amministrazione giudiziaria e gli organi gestori possono, nell'ambito di un progetto condiviso del valore azienda, supportare i processi di riorganizzazione dell'assetto e del funzionamento dell'impresa, risolvere le criticità di organizzazione e assorbire le lacune di controllo.

Nelle misure riabilitative antimafia, i modelli di organizzazione, da strumento tipicamente preventivo, si evolvono in strumento correttivo, in grado di orientare l'attività strategica ed economica dell'ente in una fase di crisi di legalità come quella determinata dall'essere destinataria di una misura di prevenzione patrimoniale. Il modello "prospettico-cooperativo" di prevenzione della devianza imprenditoriale può generarsi solo grazie a un solido e leale rapporto di collaborazione tra l'amministrazione giudiziaria e la società controllata, un rapporto diretto a stimolare l'impresa a dotarsi di presidi interni di controllo idonei a prevenire la consumazione di condotte simili a quelle per le quali è stata disposta la misura giurisdizionale. È ciò che accade quando l'impresa guarda all'amministrazione giudiziaria non come a una invasione e compressione del diritto d'impresa costituzionalmente protetto,

ma come a una opportunità per promuovere e attuare una politica aziendale improntata ai valori di trasparenza, integrità, correttezza e rispetto delle norme. In questo caso la società, superando l'apparente antinomia tra legalità e competitività, riesce a capitalizzare l'intervento statale, a valorizzare i costi di legalità all'interno di un progetto condiviso, e non eteroimposto, del valore azienda in grado di generare anticorpi duraturi. Un'impostazione che risponde anche a un più moderno modello di politica d'impresa che considera i Modelli organizzativi 231, i vari livelli di controllo interno, gli adeguati assetti organizzativi e una salda governance dell'impresa, strumenti di efficientamento dell'attività d'impresa, diretti a sanare eventuali deficit organizzativi e di legalità, delineando un business model più etico, sostenibile e rispondente alle condizioni offerte dall'ordinamento.

« MANAGERIAL IMPACT FACTOR

- **Riorganizzazione della governance aziendale:** rafforzamento dei ruoli decisionali, chiarificazione delle responsabilità, introduzione di comitati etico-sostenibili e controllo-rischi;
- **formalizzazione dei processi organizzativi:** introduzione di *job description*, mansionari e organigrammi funzionali alla trasparenza operativa;
- **implementazione del Modello 231 come strumento di risk management:** non solo adempimento normativo, ma leva di prevenzione dei reati e di sviluppo organizzativo;
- **rifunzionalizzazione della funzione procurement:** due diligence stringente, albo fornitori, gestione accentrata e auditing per garantire filiere legali e sostenibili;
- **rafforzamento della funzione di controllo interno e audit:** la strutturazione multilivello (linea, compliance, audit), per la gestione proattiva dei rischi;
- **effetto leva sull'intero settore di riferimento:** diffusione di standard di legalità e sostenibilità anche tra fornitori, competitor e stakeholders, con ruolo di *standard setter*.

RIFERIMENTI
BIBLIOGRAFICI

- Basile, F. (2021). *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, seconda ed., Giappichelli, Turin, pp. 1-28.
- Carnà, A. (2020). "Le policy aziendali quali strumenti di autoregolamentazione: dalla implementazione al monitoraggio." in Aa.Vv., *La gestione della compliance. Sistemi normativi e controllo dei rischi*, a cura di Adotto, A., Bazzolan, S., Luiss University Press, p. 80 ss.
- Centonze, F., Manacorda, S. (a cura di) (2023). *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Bologna, il Mulino, p. 66 ss.
- Conzo, G., Roberti, F., Vona, R. (2017). "Ablazione e gestione delle aziende criminali. Criticità tecniche e indirizzi di cambiamento." *Gnosis* (Rivista italiana di Intelligence), gennaio-marzo, Dat Donat Dicat, Roma.
- Conzo, G., Vona, R. (2014). *L'impresa criminale. La metamorfosi aziendale delle attività malavitose*, (prefazione a cura di Franco Roberti), Fridericiana Editrice Universitaria, Napoli.
- Corte costituzionale (2019). Sentenza n. 24. *Giurisprudenza costituzionale*, 27 febbraio, 2019(I), 292 ss.
- Di Giovine, O. (2021). "Il criterio di imputazione soggettiva." In G. Lattanzi & P. Severino (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti* (pp. 203-240) Giappichelli, Torino.
- Esposito, A. (2022). *Assetti societari e rischio penale*, Giappichelli, p. 10, Torino.
- Forti, G. (2012). "Uno sguardo ai 'piani nobili' del d.lgs. 231/01." *Riv. it. dir. e proc. pen.*, p. 1277.
- Laufer, W.S. (2018). "The Compliance Game." *Revista dos Tribunais*, p. 67.
- Maiello, V. (2018). "Corruption in the prism of ante delictum prevention." *DisCrimen*, Dec. 4.
- Manes, V., Tripodi, A.F. (2016). "L'idoneità del modello organizzativo", in Centonze, F., Mantovani, M. (a cura di). *La responsabilità «penale» degli enti. Dieci proposte di riforma*, Bologna, il Mulino, pp. 137-174.
- Maugeri, A.M. (2018). "La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione." *Archivio Penale* (web), supplement no. 1, p. 327.
- Merlo, A. (2022). "Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale: Adelante con juicio." *Diritto penale contemporaneo - Rivista trimestrale*, 1, p. 129.
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, pp. 340-363.
- Mucciarelli, F. (2018). "Sanzioni e attività d'impresa: qualche nota", in Paliero, C.E., Viganò, F., Basile, F., Gatta, G.L. (eds.). *La pena, ancora: tra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milan, Giuffrè, pp. 1153.
- Paese, R. (2024). "Il recupero della legalità nel settore della logistica. Disamina del primo caso in Italia", in Ferraresi, M., Seminara, S. (a cura di). *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, ADAPT University Press, gennaio, p. 279 ss.
- Roia, F. (2018). Relazione del Convegno "La nuova prevenzione antimafia: amministrazione e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis codice antimafia" a cura di Di Buccio, S., <https://www.advisora.it/portal/2018/08/20/relazione-del-convegno-la-nuova-prevenzione-antimafia-amministrazione-e-controllo-giudiziario-ex-artt-34-e-34-bis-codice-antimafia/>advisora.it.
- Sutherland, E.H. (1940). "White Collar Criminality." *American Sociological Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-12.
- Visconti, C. (2019). "Il controllo giudiziario 'volontario': una moderna 'messa alla prova' aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose", in Amarelli, G., Sticchi Damiani, S. (a cura di). *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 237 ss.
- Vulcano, M. (2023). "La nuova frontiera della compliance 231: da strumento preventivo della responsabilità da reato a strumento correttivo nelle misure di prevenzione antimafia." *Rivista 231*, n. 3.